

SEMINARIO RURALAND
Antequera, 26 de mayo de 2010

Ponente
Eduardo Moyano Estrada (IESA-CSIC)

“Del desarrollo rural al desarrollo territorial”

Según el título que me ha asignado el comité organizador de este Seminario, mi ponencia versará sobre las nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural en la UE, con el horizonte puesto en los debates que culminarán con la aprobación del presupuesto 2014-2020. Son orientaciones que parecen ir en la dirección del “desarrollo territorial” como enfoque que supera el más restringido del “desarrollo rural” que ha dominado el panorama político y académico de los últimos veinte años.

El contenido de mi conferencia lo desarrollaré en tres partes:

- Plantearé los elementos de cambio que están marcando hoy el debate sobre el desarrollo de los territorios rurales en la UE.
- Evaluaré los resultados de la aplicación del Reg. FEADER en la UE, como el intento más ambicioso de integrar los enfoques agrario y territorial dentro de la PAC. Del resultado de esa evaluación se deriva el debate y la controversia sobre si se debe mantener un modelo de integración de ambos enfoques en el seno de la nueva PAC o si por el contrario convendría proponer nuevos modelos (entre ellos el de la separación entre las políticas agrarias y las políticas rurales).
- Analizaré el nuevo escenario valorando las posiciones de la DG-Agri y de la DG-Regio y de los distintos grupos de intereses (sindicatos, cooperativas, redes de desarrollo rural,...), y valorando si los instrumentos tanto legislativos como administrativos e institucionales de que disponemos (la estructura político-administrativa en el nivel de la UE y en los Estados miembros; la red de Grupos de Desarrollo Rural, el sistema de gobernanza,...), son o no los apropiados para afrontar con garantías de éxito el futuro de los territorios rurales europeos con nuevas políticas.

Esas son las cuestiones en las que voy a centrar mi intervención en esta mesa redonda. Para ello, utilizaré el Documento titulado “Del Desarrollo Rural al Desarrollo Territorial” (consultar la web www.iesa.csic.es) que ha elaborado el Foro IESA sobre la Cohesión de los Territorios Rurales, constituido en Córdoba, en el marco del CSIC, y en el que participan expertos de distintos ámbitos profesionales y procedencias.

Elementos de cambio que marcan el actual debate europeo sobre el desarrollo de los territorios rurales

a) Cambios políticos en el seno de la UE

- La llegada de un nuevo Comisario de Agricultura (el rumano Dacian Cioloș) supone un elemento novedoso importante:
 - Ha abierto un amplio debate público sobre la reforma de la PAC, tanto en lo que se refiere al primer pilar, como al segundo pilar de la política agraria europea. El discurso de abril del Comisario Cioloș ante la Comisión de Agricultura del Parlamento europeo presenta interesantes reflexiones, enmarcando la futura reforma de la PAC en el contexto del Tratado de Lisboa y de la Estrategia 2020.

- Sin embargo, si se analiza con detalle el contenido de su comparecencia, puede observarse una cierta continuidad, ya que sigue planteando la política rural europea como una política subsidiaria de la PAC, sigue hablando del primer y segundo pilar y no hace referencia alguna a los importantes cambios y dinámicas económicas y sociales que experimentan hoy los territorios rurales europeos.
 - Parece como si creyera que el desarrollo de las áreas rurales tiene que ir unido al desarrollo de la agricultura, y de que, en consecuencia, tiene que ser asunto de los departamentos que gestionan la política agraria.
 - No sabemos si el Comisario está convencido realmente de ello o si obedece a un posicionamiento táctico según el cual el sector agrario cree que la legitimidad social de los recursos de la PAC proviene de que estén vinculados tanto a la agricultura, como al desarrollo rural. Como si la PAC tuviera que legitimarse más por su dimensión rural, que por su dimensión agraria. Desde mi punto de vista es un error que luego intentaré argumentar.
- La publicación del Libro Verde de la Cohesión Territorial, elaborado por la DG de Desarrollo Regional a finales de 2008, donde se plantean cambios significativos en la forma de abordar las políticas de desarrollo territorial.
 - El Libro Verde puede verse como un punto de inflexión (por no decir de ruptura) en las orientaciones seguidas por esa política europea desde su creación hace 30 años.
 - Habla de “polos rurales” como ámbitos territoriales de actuación donde centrar las distintas medidas de política de desarrollo.
 - En este sentido, el Libro Verde es un documento más atrevido y osado que el texto de la comparecencia del comisario Ciolos, puesto que introduce una nueva mirada al desarrollo de los territorios rurales superando las políticas descendentes y verticales centradas en grandes inversiones en equipamientos e infraestructuras financiadas con el fondo FEDER y los fondos de cohesión.
 - Se ha reactivado el discurso agrario, poniendo de nuevo énfasis en la importancia estratégica de la agricultura: crisis alimentaria mundial, aumento de la demanda de alimentos (países emergentes), problemas de oferta debido a los efectos del cambio climático, aumento demográfico, (informe FAO: para 2050 se prevé un 35% de crecimiento de la población mundial, cuyo abastecimiento alimenticio exigirá un aumento del 75% de la producción agraria).

b) Dinámicas de cambio en las áreas rurales

- Constatan varios hechos que deben ser tenidos en cuenta en los actuales debates sobre las futuras políticas (y que han sido recogidos en el documento del Foro IESA):
 - La tendencia a la reducción de las diferencias rural/urbanas, hasta el punto de que, salvo en áreas muy localizadas, los niveles de vida se están equiparando y las interacciones y los intercambios económicos y sociales entre las poblaciones rurales y urbanas se están intensificando.
 - El amplio desarrollo de las comunicaciones viarias en el medio rural
 - La gran expansión de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento
 - La nueva percepción del significado de lo rural por el conjunto de la población.

- El cambio de naturaleza de los flujos migratorios —que han dejado de ser flujos permanentes y unidireccionales desde el campo a la ciudad, para convertirse en otros más complejos y de múltiples sentidos.
 - Las nuevas demandas sociales respecto a los espacios naturales.
 - Las exigencias de los consumidores en materia de sanidad y seguridad de los alimentos.
 - La transversalidad de los aspectos ambientales y paisajísticos exigida a todas las acciones sectoriales —en lo que se refiere, por ejemplo, a la lucha contra el cambio climático y el uso sostenible de los recursos naturales.
 - El creciente número de actividades económicas que pueden instalarse hoy en día en el medio rural y en las que el uso de energías limpias y la consideración de sus implicaciones sobre el entorno circundante desempeñarán un destacado papel al tener que condicionar su instalación a una adecuada y necesaria ordenación del territorio.
 - La plena integración del medio rural en las pautas generales que rigen la vida social y económica en la sociedad europea; una integración que no es subordinada, ni dependiente, como antaño, sino en el marco de una nueva síntesis rural/urbana en la que se revalorizan los territorios rurales como espacios de bienestar y calidad de vida (Consultar el Eurobarómetro y el Agrobarrómetro de Andalucía).
- Todos esos cambios conducen a plantear que ya no tiene sentido diseñar políticas específicamente dirigidas al desarrollo de las áreas rurales, sino políticas destinadas al desarrollo de áreas más amplias buscando impulsar los intercambios económicos y sociales entre las poblaciones rurales y urbanas (políticas diseñadas no con una lógica sectorial, sino integral).
 - En este planteamiento, se considera que es más importante para el desarrollo de los territorios rurales la definición del mapa de centros educativos o de salud, la red de carreteras o la red de banda ancha de las telecomunicaciones que no la concesión de un programa de desarrollo rural del estilo de los programas Leader o incluso del actual reglamento FEADER.
 - De ahí que comience a hablarse de “desarrollo territorial” en vez de “desarrollo rural”, un término que ha sido contaminado en la última década al identificarlo como un equívoco “segundo pilar” de la PAC que en realidad correspondía a la política estructural de la política agraria.
 - En el marco de las nuevas orientaciones de la política de desarrollo territorial, se valora la diversidad de los territorios rurales como una gran fortaleza que debe ser aprovechada con políticas adaptadas a las necesidades de cada territorio:
 - Territorios donde existen sistemas alimentarios locales competitivos, donde la agricultura es el gran motor de desarrollo.
 - Territorios donde su desarrollo ha de basarse en el potencial que encierra el patrimonio natural.
 - Territorios cercanos a espacios urbanos con los que mantienen buenas interacciones e intercambios económicos y sociales.

c) Balance de la política de Desarrollo Rural (reg. FEADER)

- El reglamento ha sido un buen intento de integrar los enfoques agrarios y territoriales en la PAC, creando un fondo propio (el FEADER). La figura de los “contratos territoriales de explotación” era la vía para concretar en la práctica el enfoque territorial, haciendo que los agricultores tuvieran en cuenta las implicaciones de su actividad sobre el territorio circundante. Integraba, además, la iniciativa comunitaria LEADER en la política común europea.

- A la altura del ecuador de aplicación del Reglamento, el balance no puede ser satisfactorio desde el punto de vista de los objetivos integradores con los que se presentó:
 - Se han fragmentado los tres Ejes, dominando en la distribución de los recursos del FEADER la dimensión agraria del desarrollo rural.
 - No se ha aplicado la figura de los “contratos territoriales de explotación”, con lo que no se avanzado en el proceso de integración entre los enfoques agrario y territorial.
 - Las antiguas acciones LEADER han quedado recluidas a un Tercer Eje, mal dotado y bastante indefinido.

Posiciones ante el nuevo escenario

- Se aprecia una disputa, soterrada, entre la DG-agricultura y la DG-regional, por asumir la gestión de las políticas de desarrollo rural/territorial. Del resultado de esa disputa saldrá un nuevo modelo de política rural europea, con sus efectos en las diversas políticas nacionales.
- Los grupos de intereses agrarios (OPAs, cooperativas,...)
 - Defensa numantina del presupuesto de la PAC
 - Defensa táctica de los dos pilares
 - No rechazan que el desarrollo rural/territorial pase a la DG-regio
- Las redes de desarrollo rural
 - Temor y preocupación por la inseguridad jurídica en que se encuentran
 - Dudas sobre su ubicación en el futuro escenario
 - Desconfianza respecto a la DG-regio y las políticas de desarrollo territorial
- Los foros de debate
 - Se plantea la separación entre la **política agraria** (que debe centrarse en potenciar la vocación productiva de la agricultura europea sin someterla a las restricciones del desarrollo rural ni a la competencia por recursos) y la **política de desarrollo territorial** (que sustituiría a una política de desarrollo rural, equívoca, limitada y ya superada por los cambios que experimenta el medio rural).

A modo de conclusión

- La agricultura es el gran motor de desarrollo de muchos de nuestros territorios rurales, por lo que debe ser potenciada con una clara política agraria orientada a la producción y los mercados, de tal modo que sea eficiente y competitiva. Sería abordar un nuevo proceso de modernización de nuestra agricultura, con criterios de Siglo XXI; es decir, una modernización basada en la eficiencia (a la hora de utilizar los recursos naturales), la sostenibilidad ambiental (midiendo las externalidades negativas sobre el territorio y el espacio natural) y la calidad y sanidad de los alimentos. Ese debería ser el principal cometido de los departamentos de Agricultura, en concertación con las organizaciones agrarias, las cooperativas y las industrias agroalimentarias y las organizaciones de consumidores. Los ministerios o departamentos regionales de Agricultura deben centrarse en impulsar un nuevo proceso de modernización de la agricultura (aprovechando los instrumentos de la PAC, pero también las propias políticas nacionales).
- El medio rural es un elemento fundamental de vertebración social y económica de los territorios en la UE. Deben garantizarse unas condiciones de vida dignas para la población y se deben crear las condiciones en infraestructuras y

servicios para que se puedan desarrollar iniciativas de desarrollo y promover interacciones e intercambios económicos y sociales con el mundo urbano. El medio rural reúne unas buenas condiciones para ello (pueblos grandes, cabeceras de comarca bien conectadas con áreas urbanas,...), gracias a las importantes inversiones que se han hecho en las dos últimas décadas (importancia de los fondos europeos). El reto ahora es reducir las diferencias entre el interior rural y las áreas rurales más desarrolladas.

- Hay que promover una política de desarrollo territorial que no tenga que estar canalizada a través de los departamentos de Agricultura, sino mediante Agencias interdepartamentales de Desarrollo Territorial. Definidas desde la DG-Regio, serían las encargadas de poner en marcha en los territorios las nuevas políticas europeas de desarrollo territorial (de las que la Ley española de Desarrollo Sostenible del Medio Rural es un buen ejemplo) y de coordinar las acciones de los distintos departamentos.
- Tendría que definirse un nuevo marco de concertación para hacer posible la gobernanza en los territorios rurales: corporaciones locales, grupos de desarrollo rural, asociaciones agrarias, asociaciones forestales, asociaciones ambientalistas,...
- Hay que reconocer el valor que han tenido los Grupos de Acción Local en la construcción de identidad comarcal, en la creación de institucionalidad y en la aplicación de una metodología ascendente y participativa. Pero hay que admitir que han cubierto un ciclo que debe ser superado innovando en los sistemas de gobernanza del territorio y promoviendo formas flexibles de cooperación y concertación de intereses en las que se impliquen una variedad mayor de grupos y actores sociales y económicos del territorio. Los Grupos de Acción Local deben “refundarse” y variar su punto de mira para concentrar sus esfuerzos en las políticas de desarrollo territorial que se van a impulsar desde la DG-regio, donde pueden jugar el mismo papel que desempeñaron al comienzo de los años 90 “ruralizando” la PAC e introduciendo en esta política la metodología ascendente y participativa de los programas Leader. Ahora, le corresponde introducir en el seno de las políticas de desarrollo territorial esa cultura ascendente y participativa, “ruralizando” dichas políticas.